

# G I G A *Focus*

German  Institute of Global and Area Studies  
Institut für Lateinamerika-Studien

Nummer 6

2008

4,- Euro

ISSN 1862-3573

LATEINAMERIKA

## ***Fernando Lugo – politischer Wandel und Kontinuität in Paraguay***

Marcello Lachi und Thomas Otter

Fernando Lugo ist als heutiger Ex-Bischof der Diözese San Pedro, einem der ärmsten Landstriche Paraguays, seit langem kein Unbekannter mehr. Sein Wechsel zur Politik 2006 war allerdings für viele eine Überraschung. Dies gilt umso mehr noch für seinen kürzlich erzielten Wahlerfolg. Sein zukünftiges Amt als Staatspräsident und Regierungschef wird er am 15. August 2008 antreten.

### **Analyse**

Inwieweit bedeutet Lugos Wahlsieg politischen Wandel oder Kontinuität und was sind die voraussichtlich wichtigsten Herausforderungen und Handlungsspielräume für den neuen Präsidenten?

- Der Wahlsieg Fernando Lugos ist ein historisches Ereignis, da er gegen die seit 1947 regierende *Colorado* Partei gesiegt hat. Es besteht nun erstmals die Chance, die klientelistischen politischen Strukturen Paraguays aufzubrechen und eine politische und soziale Neugestaltung des Landes voranzutreiben.
- Das nach wie vor von den Traditionsparteien dominierte Parlament könnte sich als Hürde für den Wandel erweisen. Da Lugo aber nicht nur reformistische, sondern auch traditionell konservative und liberale Wähler und politische Akteure hinter sich vereinen konnte, ist sein politischer Handlungs- und Gestaltungsspielraum derzeit nicht zu unterschätzen.
- Die traditionellen Parteien Paraguays sind durch Lugos Sieg zwar keineswegs machtlos geworden, stehen nun aber vor der Herausforderung, die soziale Krise des Landes ernst zu nehmen und zu einer nachhaltigen Sozialpolitik beizutragen.
- Lugos größte Herausforderung für die nächsten Jahre ist die Reduzierung der Armut großer Bevölkerungsteile. Die wirtschaftliche Konjunktur der letzten Jahre gibt ihm dafür zwar die Mittel in die Hand, nun gilt es aber, die sehr bürokratischen, weitgehend klientelistischen und teils korrupten politischen Strukturen zu reformieren, damit die untersten Einkommensschichten und die Arbeitslosen am Wirtschaftswachstum teilhaben können.

*Schlagwörter: Paraguay, Wahlen, Armut, sozialer Wandel, politische Reformen*

## Von der Kanzel auf die Regierungsbank

Lugo hat das Präsidentenamt mit und für die Demokratische Allianz (*Concertación Democrática*) gewonnen, einem lockeren Verbund traditioneller Oppositionsparteien, die sich auf einen gemeinsamen Präsidentschaftskandidaten geeinigt hatten. Es war nicht der erste Versuch der gespaltenen Opposition, die rein rechnerisch bereits bei vorangegangenen Wahlen vorhandene Stimmenmehrheit gegenüber der seit 1947 regierenden Colorado Partei (*Asociación Nacional Republicana*, ANR) durch eine Wahlallianz zu gewinnen.

Aber erst am Wahltag im vergangenen April konnte die diesmal erstmalig hinter einem gemeinsamen Präsidentschaftskandidaten geeinte Opposition ihr Stimmenpotenzial vollständig ausschöpfen und sich mit rund 10% Stimmenvorsprung gegen Blanca Ovelar, die unterlegene Kandidatin der ANR, durchsetzen. Paraguay war zwar nach 36 Jahren Militärdiktatur bereits im Februar 1989 formal zur Demokratie zurückgekehrt. Seither war es der Colorado Partei aber stets gelungen, sich durch Wählervoten an der Macht zu halten, trotz ihrer vorherigen Beteiligung an der Machtsicherung der Militärs.

Die Demokratische Allianz, die sich schrittweise im Laufe des Jahres 2006 formte, setzt sich aus fünf schon zuvor im Parlament vertretenen Parteien zusammen: *Unión Nacional de Ciudadanos Éticos* – UNACE, *Patria Querida*, *País Solidario*, *Encuentro Nacional* und *Partido Liberal Radical Auténtico*. Zusätzlich gehören dem Wahlzweckverband weitere kleinere Traditionsparteien an, wie beispielsweise die *Partido Revolucionario Febrerista* und *Partido Democrático Cristiano* sowie einige Organisationen der Zivilgesellschaft.

Das Parteienbündnis hatte sich anfangs schwergemacht, eine einheitliche Führung zu bilden, ohne die es keine glaubwürdige Alternative zur *Partido Colorado* darstellte. In einer Parteienkoalition, in der ideologische Unterschiede von „Rechts außen“ bis „Mitte Links“ reichen, unterschiedliche parteiinterne Führungsstile existieren und die Sorge besteht, die Koalitionsführung würde von Kräften „übernommen“, die von der eigenen Position zu weit abweichen, erlosch die Dynamik gemeinsamer Anstrengungen innerhalb kurzer Zeit praktisch gänzlich.

Erst durch diesen politischen Stillstand im Einigungsprozess der Opposition wurde die Figur und Rolle des damaligen Bischofs Fernando Lugo immer wichtiger. Lugo, schon als Geistlicher vor allem sozialpolitisch aktiv, hatte im zweiten Halbjahr 2006 auch an politischem Profil gewonnen, als er der Organisation einer zivilgesellschaftlichen Protestdemonstration ge-

gen die Regierung Nicanor Duarte vorstand. Damals galt es, den verfassungswidrigen Eingriff der Exekutive in die Zusammensetzung des Obersten Gerichtshofes zu verhindern. Nachdem dies gelungen war, auch dank der von Lugo initiierten Demonstration, sah die Mehrheit der in der Allianz zusammengeschlossenen Oppositionsparteien in Lugo diejenige Person, die innerhalb der Allianz über ausreichend Ansehen verfügte, um als Schlichter in den festgefahrenen Verhandlungen über eine gemeinsame politische Position und Kandidatur vermitteln zu können.

Tatsächlich hatte Lugo, trotz seines Bischofsamtes (die Bischofskonferenz sieht die Vermischung religiöser und politischer Aktivitäten nicht gerne) zunächst dieses Vermittleramt angenommen, um dann im November 2006 überraschend mit der Erklärung zurückzutreten, seine Aufgabe sei abgeschlossen, um sich anschließend umso mehr politisch zu engagieren.

## Die Bürgerbewegung *Tekojojá*

Auch außerhalb der parteipolitischen Bühne gewann die Figur Lugo ab Mitte 2006 immer stärker an Bedeutung, wie die Gründung der Bürgerbewegung *Tekojojá* veranschaulicht. *Tekojojá* – Guaraní<sup>1</sup> für „Demokratie“ – ist ein politisches Novum im postdiktatorischen Paraguay, eine progressive Koalition zwischen hauptsächlich linken urbanen Gewerkschaften und Landarbeitergruppen (*campesinos*), wobei beiden Gruppierungen gemeinsam ist, dass sie sich, wenn auch politisch und vor allen Dingen sozial aktiv, in ihren Interessen von keiner der Parteien im Parlament vertreten fühlen. *Tekojojá* verstand sich seit seiner Gründung als Vertreter vor allem sozialer Interessen seiner Anhänger und als politischer Arm derjenigen Positionen, die man von einem möglichen Präsidentschaftskandidaten Lugo gerne hätte vertreten lassen.

Lugo nahm die politische Herausforderung an, indem er Ende 2006 von seinem Bischofs- und Priesteramt zurücktrat, um unmittelbar danach von *Tekojojá* und anderen linken Gruppierungen zum Präsidentschaftskandidaten ernannt zu werden. Gleichzeitig zeigte die Demokratische Allianz bereits Auflösungserscheinungen. Ihre interne Schwäche stärkte unmittelbar die neu auf dem politischen Parkett erschienene Figur Lugo – weit über das Potenzial von *Tekojojá* hinaus – und gab ihm die Möglichkeit, *Tekojojá* und andere Gruppen des linken Spektrums in die Demo-

<sup>1</sup> Guaraní wird bis heute von mehr als 80% der Bevölkerung gesprochen.

kratische Allianz einzubringen und gleichzeitig als einziger Präsidentschaftskandidat aller Koalitionsparteien hervorzugehen. Da über das Amt des Präsidenten und des Vizepräsidenten durch Abgabe einer einzigen Stimme entschieden wird, wurde im Gegenzug der Kandidat für das Amt des Vizepräsidenten von der liberalen Partei (der stärksten Traditionspartei innerhalb der Allianz) designiert.

Inhaltlich einigte sich das Bündnis auf nur wenige schlagwortartige Punkte, ein Minimalprogramm welches erst im Falle eines Wahlsieges weiter ausgearbeitet werden sollte: Reform und Umverteilung von Grund und Boden, wirtschaftlicher Wiederaufschwung, Kampf gegen Korruption, Rückgewinnung der (an Brasilien) verlorenen Souveränität der Energieerzeugung, regionale Integration und soziale Gerechtigkeit.

Die Kandidatur Lugos löste innerhalb der ANR die unerwartete Initiative aus, die eigene ideologische Position als „sozialen Humanismus“ neu zu definieren, ein klarer Versuch, auf der „linken Welle“ zu reiten, die spätestens seit den Amtsantritten der Präsidenten Lula in Brasilien, Chávez in Venezuela und Morales in Bolivien ganz Lateinamerika erfasst hat. Die ideologische Neuorientierung unternahm der Parteiflügel des Noch-Präsidenten Nicanor Duarte, in Paraguay als *Oficialismo* bekannt. Dies weckte Widerstand seitens der Unternehmer und Agrarindustriellen innerhalb der ANR und führte schließlich zu sehr konfliktiven und umstrittenen parteiinternen Wahlen des eigenen Präsidentschaftskandidaten, der Person also, die eine über 60 Jahre andauernde Hegemonie der Partei gegen den Politneuling Fernando Lugo verteidigen sollte. Blanca Ovelar, Vertreterin des *Oficialismo*, ging aus diesen parteiinternen Wahlen als offizielle Kandidatin hervor. Ihre Ernennung war allerdings von Vorwürfen des Wahlbetrugs begleitet, eine fortschreitende innere Zerrüttung der ANR wurde sichtbar.

### Pfründe oder Wahl?

Auch bald zwei Jahrzehnte nach der Rückkehr des Landes zur Demokratie, ist die politische Wirklichkeit Paraguays weiterhin durch ein althergebrachtes Beziehungssystem zwischen Partei, Kandidaten und Wählerschaft geprägt, das von den beiden großen Traditionsparteien *Colorados* und *Liberale* etabliert wurde und das auf der Verteilung von Pfründen (*prebenda*) oder Klientelismus (statt auf einer Wahl für ein Parteiprogramm und der anschließenden Einforderung von Wahlversprechen) basiert.

Politische Pfründe gehen in Paraguay weit über wirtschaftliche Aspekte hinaus und stützen sich auf ein Geflecht enger sozialer Beziehungen innerhalb der paraguayischen Gesellschaft. Historisch gesehen beruht die sozioökonomische Entwicklung des Landes, vor allem im ländlichen Raum, auf solidarischen Gemeinschaftsstrukturen in Familie, Freundeskreis oder Nachbarschaft, wahrgenommen und funktionsfähig als ein Netz sozialer und wirtschaftlicher Sicherheit in Krisenzeiten. Diese gesellschaftliche Wirklichkeit hat sich auf die Parteipolitik übertragen (alle Traditionsparteien sehen sich als Volksparteien, wobei die beiden größten von ihnen – *Colorados* und *Liberale* – jeweils mehr als ein Viertel der gesamten wahlberechtigten Bevölkerung offiziell als eingeschriebene Parteimitglieder auf sich vereinen). Pfründe und Klientelismus basieren auf wirtschaftlichen Interessen und gleichzeitig auf Werten und ethischen Prinzipien, die mit folgender Logik umschrieben werden können: „ich habe dir geholfen, weil du Teil meiner Gemeinschaft bist, also bist du moralisch dazu verpflichtet, mir deine Stimme zu geben, um mir die politische Macht zu geben, das Wohl unserer Gemeinschaft auch weiterhin schützen zu können“ (Morinigo, 2003).

Die soziale Idee eines solchen Beziehungsverhältnisses wurde im Laufe der Zeit zu einem „Gefühl der persönlichen Zugehörigkeit zu einer Partei“ ausgeweitet, so dass *colorado* oder *liberal* sein traditionell nicht ideologisch definiert ist, sondern beinahe als persönliche Charaktereigenschaft der einzelnen Person wahrgenommen wird.

Seit der Machtübernahme im Jahr 1947 hat die *Colorado* Partei diese beiden Elemente systematisch zum Machterhalt genutzt, basierend auf der einfachen Idee, dass die jeweils regierende Partei den Zugang zum größten Teil der wirtschaftlichen Ressourcen kontrolliert und deshalb zur Partei mit den meisten Mitgliedern wird, was wiederum den Machterhalt sichert. Dieses System hat über Jahrzehnte seine Funktionsfähigkeit bewiesen, nicht nur während der Diktatur, sondern auch in mehr als 25 Jahren Demokratie (1947-1954 und 1989-2008) unter *Colorado*-Regierung.

Lugos Wahlsieg ist historisch, aber als eigene Kraft nicht groß genug, um das beschriebene Verhältnis von Wählern und Kandidaten oder Parteien in ihren Grundfesten zu erschüttern. Lugo war im Wahlkampf mehr „der Stein im Schuh“ eines solchen Systems, der verhinderte, dass das System nach wie vor reibungslos funktionierte.

Lugo ist innerhalb der Allianz als Kandidat der Liberalen Partei angetreten, obwohl er einer traditionellen *Colorado*-Familie entsammt (sein Onkel Epifa-

nio Méndez Fleitas war eine weithin anerkannte Führungspersönlichkeit innerhalb der ANR und wichtigste parteiinterne Oppositionsfigur gegen Diktator Alfredo Stroessner, was ihn letzten Endes ins politische Asyl zwang). Es ist genau diese „doppelte Parteizugehörigkeit“ Lugos, welche die traditionellen Parteibindungen am Wahltag aufbrach und ermöglichte, dass sowohl liberale als auch *colorado* Parteimitglieder ihre Stimme Lugo geben konnten und ihm so zum Wahlsieg verholfen haben.

Diese beiden Elemente lassen den zukünftigen politischen Handlungsspielraum Lugos errahnen und erklären auch, warum die Parlamentszusammensetzung ab August nach wie vor konservativ sein wird und keinesfalls denselben radikalen Wandel erkennen lässt, wie jener, der sich in der Struktur der Regierung vollziehen wird.

### Parteiensystem

Im Gegensatz zu den Ereignissen in Venezuela, Bolivien oder Ecuador ist es in Paraguay zu keiner schweren Krise des Parteiensystems gekommen und es kam auch nicht – wie in Brasilien oder Uruguay – zu einer graduellen Veränderung der Wahlentscheidungskriterien. Das traditionelle Parteiensystem Paraguays ist weder überwunden noch geschwächt. Das Land scheint sich parteipolitisch vielmehr einem konjunkturellen Abschwung gegenüber zu sehen, hervorgerufen durch das Auftreten eines neuen politischen Akteurs (Lugo), einen gegenwärtig unüberwindlichen Bruch zwischen verschiedenen Fraktionen innerhalb der *Colorado* Partei und eine andauernde soziale Krise (trotz wirtschaftlicher Erholung des Landes). So lässt sich verstehen, wie ein konservatives Parlament ebenso Ergebnis der letzten Wahl ist, wie ein linksorientierter Präsident, auch wenn dieser über 40% der Stimmen und einen Vorsprung von rund 10% vor der Zweitplatzierten errungen hat.

Lugo vertritt nach der Ausarbeitung seines vorläufigen Regierungsprogramms eine progressive Linie, die es gegen die mehrheitlich konservativ dominierten Ideen des Parlaments durchzusetzen gilt. Dies kann in einem präsidentialen Regierungssystem wie in Paraguay sicher leichter geschehen als in parlamentarischen Demokratien, aber die Frage wo der politische Rückhalt gegen ein konservatives Parlament gewonnen werden könnte, bleibt bestehen.

Direkt nach der gewonnenen Wahl hat Lugo offen den Schulterschluss mit der Zivilgesellschaft gesucht, aus denen die Mehrheit seiner Wähler stammt. Seine

vorläufige Kabinettsliste lässt eine Ausgewogenheit zwischen den unterschiedlichen Fraktionen der Demokratischen Allianz erkennen. Lugo hat es vermieden, sich auf interne Streitigkeiten der Allianz einzulassen und stützt seine Kabinettsliste auf eine Mehrheitsentscheidung. Er versucht also offensichtlich, eine „neue Mehrheit“ ins Leben zu rufen, die ihm auch gegen das Parlament den notwendigen politischen Rückhalt geben soll. Die Basis ist das breitgefächerte Parteienspektrum und die organisierte Bürgerschaft.

Es bleibt abzuwarten, ob ein solcher Versuch sogar in neuen Parteistrukturen einer offiziellen „Lugo Fraktion“ – gerade im Hinblick auf die Kommunalwahlen 2010 – enden wird, wie im Falle der Präsidenten Kirchner (Argentinien) und Correa (Ecuador), oder ob auch in Zukunft ein nach wie vor informeller Parteien- und Bürgerverbund den notwendigen politischen Rückhalt gewährleisten soll.

Die zukünftige Popularität Lugos wird von seiner Fähigkeit abhängen, schnelle Ergebnisse hinsichtlich der Verbesserung des Lebensstandards weiter Schichten der Bevölkerung vorweisen zu können. Die wirtschaftliche Erholung hat der armen Bevölkerung bisher kaum genützt, Probleme wie Arbeitslosigkeit, mangelnde Gesundheitsversorgung und ungleiche Bildungschancen stehen hier nach wie vor im Vordergrund. Die *Colorado* Partei hat ihr Pfründewesen auch auf eine systematische Ausgrenzung weiter Bevölkerungsteile von sozialer Grundversorgung gestützt. Eine permanente Grundversorgung durch den Staat wurde bewusst und systematisch (wenngleich nicht offiziell) verweigert und durch eine wahlkonjunkturelle Grundversorgung durch die Partei ersetzt, welche die Wählerstimmen als Gegenleistung einforderte. Die Wahlentscheidung für Lugo ist nun mit der Erwartung verknüpft, dass dieses System aufgebrochen und schnellstmöglich die soziale Grundversorgung durch den Staat ausgeweitet wird. Die Wahlentscheidung für ein konservatives Parlament erleichtert die Bewältigung dieser Herausforderung keinesfalls.

### Armut trotz Wirtschaftswachstum

In den vergangenen vier Jahren erlebte Paraguay sein größtes Wirtschaftswachstum und den größten Zuwachs an Steuereinnahmen seit den 1970er Jahren, wobei der erhöhte Steuerfluss nicht nur durch das Wirtschaftswachstum und die Steuerreform von 2004 bedingt ist, sondern auch über das Potenzial verfügt, den Wachstumsprozess zu stärken und zu verlängern (siehe Grafik 1).



**Tabelle 1: Paraguay, ausgewählte ökonomische Eckdaten**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Ergebnis</b>						
BIP Wachstum, %	0,0	3,8	4,1	2,9	4,3	6,4
BIP pro Kopf, US\$	1.329	1.353	1.382	1.395	1.429	2.116 *
<b>Preise</b>						
Inflation, %	14,6	9,3	2,8	9,9	12,5	6,0
Realer Wechselkurs, %	15,3	-7,1	8,3	0,1	12,4	7,4
<b>Fiskal</b>						
Haushaltsüberschuss, % BIP	-3,2	-0,4	1,6	0,8	0,5	0,5
Steuereinnahmen	17,4	17,0	18,4	18,3	18,4	17,9
davon Royalties	4,3	4,2	4,0	3,6	3,6	3,4
davon Ausgaben	20,7	17,4	16,8	17,5	17,8	17,0
davon laufende Kosten	16,3	13,9	12,9	13,5	13,7	13,2
Haushaltsbilanz, % BIP	-3,1	1,8	2,7	2,0	3,5	n.a.
Staatsverschuldung, % BIP	52,5	52,6	42,1	37,9	34,4	29,0
<b>Extern</b>						
Zahlungsbilanz, Tsd. US\$	93	130	143	41	-157	598
Exporte, Tsd. US\$	1.858	2.170	2.861	3.352	4.838	6.899
davon Soja	341	517	579	566	439	1.171
davon Fleisch	71	61	162	254	424	368
davon Wiederausfuhr	823	807	1.040	1.608	2.859	3.396
Importe, Tsd. US\$	2.138	2.446	3.105	3.814	5.772	7.012
* geschätzt						

Quelle: Weltbank 2008.

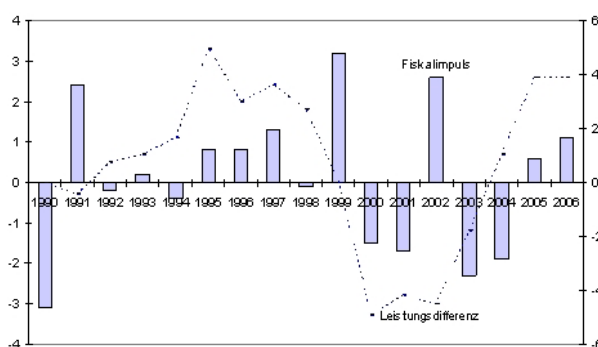
**Tabelle 2: Millennium Entwicklungsziele (ausgewählte Indikatoren)**

	Basisjahr 1990 *	Stand 2005 ^	Ziel (2015)
Armutsrate, %	13,9	19,4	7,0
Grundschulbildung für alle, %	70,0	88,0	100,0
Registrierte Säuglingssterblichkeitsziffer, pro 1.000 Lebendgeburten	30,4	20,0	7,6
Kindersterblichkeitsziffer (unter 5 Jahren), pro 1.000 Lebendgeburten	40,0	23,0	13,3
Registrierte Müttersterblichkeitsziffer, pro 100.000 Lebendgeburten	150,1	170,0	37,5
Trinkwasserversorgung, % der Haushalte	25,4	52,5	62,7

Anmerkung: \* Außer Trinkwasserversorgung (1992) und relativer Armut (1995).  
^ außer Müttersterblichkeit (2000), Trinkwasserversorgung (2002), relativer Armut und Kindersterblichkeit (2007).

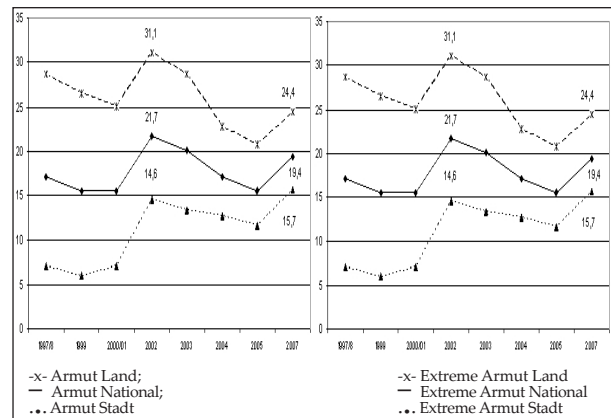
Quelle: Weltbank (2003), DGECC, CEDLAS, WHO.

**Grafik 1: Fiskalimpuls und Wachstumsergebnis (% BIP)**



Quelle: IWF 2008.

**Grafik 2: Tendenzen in absoluter und relativer Armut**



Quelle: DGECC.

Prinzipiell scheint sich das Wirtschaftswachstum zwischen 2002 und 2007 positiv auf den Rückgang der relativen Armutsrate und der Ungleichheit (der Einkommensverteilung) ausgewirkt zu haben, allerdings nur auf den ersten Blick. Bei genauerer Betrachtung fällt auf, dass obwohl der Prozentsatz der relativen Armut zurückgeht, der Prozentsatz absoluter Armut nach 2005 – in den Städten wie auf dem Land – deutlich ansteigt. Die durch das Wirtschaftswachstum zusätzlich zur Verfügung stehenden Mittel werden fast ausschließlich von wohlhabenden Einkommensschichten und dem Mittelstand absorbiert. Nur einige wenige Haushalte, die nahe der Armutsgrenze leben, nehmen am Einkommenszuwachs teil, während viele der ärmeren Haushalte tiefer in die Armut abgleiten.

Selbst der scheinbare Effekt einer Reduzierung der Ungleichheit der Einkommensverteilung ist bei genauerer Betrachtung nicht haltbar. Der Rückgang der Ungleichheit ist vielmehr durch die Rezession 1999-2003 zu erklären, einem Zeitraum in welchem alle Einkommensgruppen Einbußen erlitten, wobei der anteilige Verlust hoher Einkommen größer war als der Verlust geringerer Einkommen, was letztendlich die Ungleichheit der Verteilung reduzierte (Otter, 2008a). Wirtschaftswachstum allein wird Probleme wie Armut, soziale Ungleichheit, Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung also nicht lösen können.

## Sozialausgaben

Das Potenzial zur Armutsreduzierung durch Wirtschaftswachstum wird durch die Wachstumssektoren (Soja, Fleischproduktion, Wiederausfuhr) begrenzt, da diese Sektoren keine oder nur wenige Arbeitsplätze für unqualifizierte Arbeiter zur Verfügung stellen. Eine weitere kaum überwindbare Schranke ist die Tatsache,

dass mindestens ein Drittel aller im Land existierenden Produktionseinheiten (meistens Klein- und Kleinstbetriebe) wirtschaftlich nicht tragbar und konkurrenzfähig sind. Erschwerend kommt hinzu, dass mindestens die Hälfte dieser Betriebe im informellen Bereich arbeitet (Cano/ Otter, 2007). Vom wirtschaftlichen Standpunkt aus gesehen sind diese Unternehmen auch bei andauerndem Wirtschaftswachstum kaum dazu in der Lage, die Wachstumsimpulse in einen Wohlstandszuwachs armer Bevölkerungsschichten umzusetzen. Unternehmen dieser Art werden ihre wirtschaftliche Leistung auch durch gezielte Hilfestellung des Staates, wie beispielsweise Kreditzugang, technische Beratung oder Unterstützung zur Vermarktung, kaum verbessern. Mehr als die Hälfte der Unternehmen würde selbst von einem ausreichenden Angebot an Hilfsprogrammen nicht erreicht werden, da sie im informellen Sektor operieren. Diese Produktionseinheiten und vor allem die Familien, die durch sie ihr Einkommen bestreiten, werden zu Subventionsobjekten und Zielgruppe sozialer Transferleistungen. Der Staat sollte versuchen, seinerseits die absolute Armut dieser Gruppen zu reduzieren.

Tabelle 3 zeigt, dass sich weder die Struktur noch der relative Anteil der Sozialausgaben am Staatshaushalt geändert haben, obwohl die Sozialausgaben der Regierung seit 2003 in absoluten Werten deutlich angestiegen sind. Die geringe Beachtung von Gesundheitswesen und sozialer Sicherheit sind deutlich zu erkennen. Mit anderen Worten, auch wenn die gesamten Sozialausgaben gestiegen sind, wird von Seiten des Staates nach wie vor „Dienst nach Vorschrift“ in Sachen Sozialpolitik betrieben. Die Bereitsstellungs- und Verteilungsstrukturen von Dienstleistungen, sozialer Grundversorgung und Subventionen – so hat die Vergangenheit gezeigt – genügen nicht, um Armut zu reduzieren und den Lebensstandard zu verbessern (siehe nur geringe Verbesserungen in Tabelle 2). Wenn, wie erwartet, das Wirtschaftswachstum anhält, wird der Spielraum für zusätzliche Sozialausgaben auch für die kommende Regierung Lugo erhalten bleiben. Damit diese allerdings den gewünschten Erfolg haben können, müssen viele Strukturen in der Sozialpolitik reformiert werden. Daran schließen sich direkt Fragen nach der Effizienz der öffentlichen Verwaltung und ihrer Kapazität zu Widerstand und Selbstschutz gegen Korruption an.

**Tabelle 3: Allgemeine Sozialausgaben und ihre Zusammensetzung 2003-2007 (% BIP)**

Sozialausgaben der Zentralregierung								
Jahre	Bildung und Kultur, %	Soziale Sicherheit, % (1)	Gesundheit, %	Soziale Fördermaßnahmen, %	Wasser, Abwasser, Wohnungsbau, %	Andere, %	GESAMT, %	Ausgaben Zentralregierung Gesamt, %
2003	4,06	2,69	1,18	0,24	0,13	0,06	8,36	20,45
2004	3,79	2,27	1,17	0,28	0,17	0,04	7,72	19,31
2005	4,01	2,45	1,25	0,23	0,19	0,02	8,14	19,98
2006	4,10	2,32	1,48	0,42	0,19	0,02	8,53	20,10
2007(*)	4,03	2,10	1,60	0,63	0,14	0,02	8,52	18,89
Dezentralisierte Sozialausgaben (*)								
Jahre	Bildung und Kultur, %	Soziale Sicherheit, % (1)	Gesundheit, %	Soziale Fördermaßnahmen, %	Wasser, Abwasser, Wohnungsbau, %		GESAMT, %	
2003	0,54	2,04	1,02	0,05	0,04		3,70	
2004	0,54	1,92	1,06	0,04	0,05		3,62	
2005	0,62	1,91	1,13	0,05	0,08		3,79	
2006	0,64	1,85	1,13	0,05	0,12		3,79	

(1) Enthält nicht beitragspflichtige Retenzahlungen. \* Enthält autonome öffentliche Einrichtungen, Sozialkassen und Universitäten. Ausgeschlossen sind Zentralbank, staatliche Produktionsbetriebe und öffentliche Finanzdienstleistungen.

Quelle: (Otter, 2008b), Daten des Finanzministeriums.

## Qualität des Wachstums

Das Wirtschaftswachstum erhöhte die Steuereinnahmen, die dann in Kombination mit einer Steuerreform nochmals verstärkt wurden. Reformfinanzminister Borda (2003-2005) wird auch ab August 2008 wieder das Amt des Finanzministers bekleiden. Es ist zu erwarten, dass er seine 2005 nicht abgeschlossene Steuerreform vorantreiben wird.

Höhere Steuereinnahmen geben sicherlich Spielraum für erweiterte Sozialausgaben, das notwendige

Instrument der kommenden Regierung Lugo zur Armutsbekämpfung. Das konservative Parlament muss den notwendigen Haushaltserweiterungen jedoch zustimmen. Der Haushalt 2008 steht selbstverständlich fest, so dass nicht vor 2009 mit neuen Erweiterungen der Sozialausgaben gerechnet werden kann. Einige Neuerungen in der Sozialpolitik wurden bereits von der scheidenden Regierung Nicanor Duarte auf den Weg gebracht, wie ein Programm von Bartransferleistungen an arme Haushalte (*Tekoporá*, in Anlehnung an ähnliche erfolgreiche Projekte in Lateinamerika, wie

z.B. *Bolsa Escola* in Brasilien, *Puente* in Chile oder *Bolsa Familia* in Mexiko), ein modernes Programm gegen Straßenkinderarbeit (*Abrazos*), die Gründung eines Sozialkabinetts auf Ministerienebene oder des Budgetplanungsinstrumentes „Fonds für Soziale Gleichheit“ (*fondo de equidad social*, ein Finanzierungsmechanismus für Sozialpolitik, der eine hundertprozentige Mittelausschüttung gewährleistet). Es ist anzunehmen, dass die kommende Regierung Lugo diese begonnenen Programme fortsetzen wird. Trotz ihrer erwiesenen Funktionsfähigkeit haben Initiativen wie *Tekoporá* oder *Abrazos* bisher keine nachhaltige Wirkung gezeigt, weil sie nicht über die notwendige Deckung verfügen. *Tekoporá* bedient kaum 20.000 Haushalte und *Abrazos* arbeitet mit rund 1.700 Kindern und Jugendlichen. Um einen statistisch messbaren Beitrag zur Armutsreduzierung leisten zu können, müsste *Tekoporá* rund 200.000 Haushalte und *Abrazos* rund 30.000 Kinder und Jugendliche in ihre Programme aufnehmen.

Aber selbst wenn dies gelingen sollte, bleibt die Herausforderung einer neuen Beschäftigungspolitik bestehen, um Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung zu begegnen und um sicher zu stellen, dass die Gewinne des Wirtschaftswachstums auch bei der armen Bevölkerung ankommen. Ein von mehreren designierten Mitgliedern des zukünftigen Kabinetts geforderter Ansatz ist das Konzept „Qualität des Wachstums“, auch wenn dieses bisher noch nicht offiziell zu einer Strategie der neuen Regierung erklärt worden ist. Die Idee ist recht einfach; es soll versucht werden, arme und vor allem ländliche Bevölkerungsteile in Produktionsketten (*cadenas productivas*) einzubringen, um sie so über ihren Arbeitslohn direkt am Zugewinn des Wirtschaftswachstums teilhaben zu lassen.<sup>2</sup> Dadurch, so die Theorie, schaffen sich die armen Haushalte zusätzliches Einkommen, um auch aus eigener Kraft dazu beitragen zu können, ihre Situation zu überwinden und nicht mehr ausschließlich von der Fähigkeit des Staates abhängig zu sein, Teile der Wachstumsgewinne durch Steuern abzuschöpfen und als Sozialleistungen an arme Haushalte wieder auszuschütten. An Stelle eines Wachstums das nur auf den Schultern einiger Dutzend agroindustrieller Betriebe ruht (Soja, Rindfleisch), sollen Produktionsketten von vielfach ökologischen Nischenprodukten wie z.B. Sesam oder ökologisch angebauter Zucker, das Wachstum bis zu den Armen herunterbrechen. Wenn das geschieht, hat das Wachstum an Qualität gewonnen. Fallstudien zeigen, dass durch diese Art von Initiativen im Land

bisher rund 35.000 Kleinbauern erreicht werden, eine Ausweitung auf 150.000 wäre notwendig, um Armut nachhaltig zu reduzieren.

Im vergangenen April hat die Mehrheit der Wähler ihren Willen zum politischen Wechsel zum Ausdruck gebracht. Das dies tatsächlich gelungen ist, lässt viele Bürger erneut Vertrauen in die geschwächte Demokratie fassen. Der Regierungswechsel nach über 60 Jahren ist für viele ein Zeichen, dass Wandel möglich ist. Die Erwartungen an die Regierung sind hoch. Die Herausforderungen, denen sie sich stellen muss sind groß, aber nicht neu. Die Gesellschaft fordert die neue Regierung auf, jetzt damit zu beginnen, die alte Schuld des Staates gegenüber vielen Bürgern zu begleichen. Vor allem bisher kaum beachtete soziale Missstände sollen angegangen werden. Steigende Staatseinnahmen schaffen die wirtschaftliche Möglichkeit zur Ausweitung der Sozialausgaben. Der breite überparteiliche politische Rückhalt, den Lugo vor seinem Amtsantritt besitzt und der sogar Teile des linken Flügels der ANR einschließt, bietet zwar die große Chance eines weiten politischen Spielraums. Aber gleichzeitig ist dieser Rückhalt die größte politische Herausforderung, denn er ist nicht konsolidiert, fragil und angreifbar.

## Literatur

- Cano, Robert/Otter, Thomas (2007): Estimación de la viabilidad de unidades productivas. Asunción: mimeo.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2008): Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2007. Principales Indicadores de Pobreza. Fernando de la Mora: Selbstverlag.
- Gabinete Social, Presidencia de la República del Paraguay (2006): Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza. Asunción: Selbstverlag.
- International Monetary Fund (2008): Fifth Review under the Stand-By Agreement. Washington: IMF.
- Morínigo, José Nicolás/ Lachi, Marcello (2006): Abstencionismo electoral en Paraguay. Estudio de las causas y motivos de la reducción de la participación ciudadana en las últimas contiendas electorales de 2003. Asunción: TSJE.
- Otter, Thomas (2008a): Poverty, Income Growth and Inequality in Paraguay in the Nineties, Göttingen Studies in Development Economics, Nr. 23. Frankfurt: Peter Lang Verlag.
- Otter, Thomas (2008b): Social Expenditure in Paraguay, unveröffentlicht.
- World Bank (2008): Educación media en el Paraguay: Logros, opciones y desafíos. Washington: World Bank.

<sup>2</sup> Fallstudien im Land haben eine sensible Einkommenssteigerung armer ruraler Haushalte durch Teilnahme in Produktionsketten nachgewiesen.

## ■ Die Autoren

Marcello Lachi, Dr. der Politikwissenschaft der Universität Sienna, Italien und Thomas Otter, Dr. der Wirtschaftswissenschaften der Georg August Universität Göttingen leben beide seit Mitte der 1990er Jahre in Paraguay und arbeiten dort als unabhängige Consultants für verschiedene Organisationen internationaler Zusammenarbeit.

## ■ Gegenwärtige Forschung im GIGA zum Thema

Im Analysefeld „Armut und Überlebensstrategien“ des Forschungsschwerpunkts 3 „Transformation in der Globalisierung“ forschen GIGA-Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zu Armut als komplexes und multidimensionales Phänomen. In diesem Analysefeld konzentriert sich unsere Forschung auf die Strategien von Armen und verwundbaren Bevölkerungsgruppen zur Überwindung von Armut. Das Analysefeld „Legitimitätsdiskurse und gesellschaftliche Mobilisierung“ des Forschungsschwerpunkts 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ beschäftigt sich mit sozialem und politischem Wandel, ob von der Staatsführung eingeleitet oder durch Protestbewegungen induziert, ausgehend von der Vorstellung, dass aus der Verbindung von Tradition und Innovation in vielen Ländern teilweise Unerwartetes und Neues hervorgeht.

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema

- Burchardt, Hans-Jürgen (2008): „Venezuelas neue Antworten auf die soziale Frage: Ein Perspektive für Lateinamerika?“ In: *Lateinamerika Analysen* 19, S. 37-54.
- Dewey, Matias (2007): „Frustración, desconfianza y emergencia de la informalidad“, in: *Lateinamerika Analysen* 18, S. 3-29.
- Faust, Jörg (2006): „The Political Economy of Decentralization in Latin America“, in: *Iberoamericana*, Nr. 22, S. 164-170.
- (2006): „Demokratie, Autokratie und gesamtwirtschaftliche Produktivität in Lateinamerika“, in: *Lateinamerika Analysen* 15, S. 3-29.
- Fritz, Barbara/ Mühlich, Laurissa (2006): *Regional Monetary Integration among Developing Countries: New Opportunities for Macroeconomic Stability beyond the Theory of Optimum Currency Areas?*, GIGA Working Paper 38.
- Fritz, Barbara/ Hujo, Katja (Hrsg.) (2005): *Ökonomie unter den Bedingungen Lateinamerikas. Erkundungen zu Geld und Kredit, Sozialpolitik und Umwelt*. Frankfurt: Vervuert.
- Sangmeister, Hartmut: *Kann Lateinamerika von der Globalisierung des Kapitals profitieren?* GIGA *Focus* Lateinamerika, Nr. 9.
- (2006): „Ökonomische Aspekte der Krisenanfälligkeit Lateinamerikas“, in: Boeckh, Andreas/ Öhl-schläger, Rainer (Hrsg.): *Krisenregionen in Lateinamerika* (Beiträge zur Lateinamerikaforschung 19). Hamburg: IIK, S. 27-47.
- / Melchor del Río, Amaranta (2006): „Lateinamerika in der neuen internationalen Arbeitsteilung: Chancen und Risiken“, in: *Lateinamerika Analysen* 14, S. 169-192.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA *Focus* Lateinamerika wird vom Institut für Lateinamerika-Studien redaktionell gestaltet. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Die Herausgeber können für die Richtigkeit und Vollständigkeit sowie für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben, nicht haftbar gemacht werden; die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht. Download unter [www.giga-hamburg.de/giga-focus](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus).

Redaktion: Sebastian Huhn; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Julia Kramer; Kontakt: [giga-focus@giga-hamburg.de](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de); GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg